

本籍人口の確保と公務員の倍増 ー過疎地の活性化対策に関する一考察ー

西川 芳 昭¹

Maintenance of Domicile Population and Drastic Increase of Public Sector Employment
ーA Proposal to Activate De-populated Area Developmentー

Yoshiaki Nishikawa

1. はじめに

筆者は、北部九州・長崎を中心に、スコットランドやアジア・アフリカ諸国の離島や中山間地など過疎地の村落開発調査を生業としている。開発の施策や手法を考えるとときにもっとも気にかかることは人口のことである。地域の資源・環境を適正に保全・利用・継承するためには一定の人口が不可欠である。本土の中山間地における耕作放棄地や、離島における全島離村の跡を見ると、地域資源・環境は人間が継続的に介入することによって始めて保全・利用・継承されることがわかる。

筆者は、これまでに、スコットランドの一度無人化した島におけるコミュニティ復活の試み²や、エコツーリズムを通じた地域文化開発³について報告してきた。これらの中で、地域住民が地域資源に対するオーナーシップを認識することが地域資源・環境マネジメントの出発点であり、また、中心概念であることを議論してきた。

一方、現代のグローバル化、市場化が急速に進むなかで、地域に根差した開発をどのように進めるかの議論が錯綜している。近代社会がナショナルなもの、すなわち国民国家を母体として発展してきたのに対し、21世紀に向かって、ポストボダンの社会はローカルとグローバルが直結する社会となる。このためには、近代化の中で中央集権

の公的権力に委ねてきた、様々な地域の活動や資源管理を含む特に非営利的側面の強い営みを、地域に取り戻す必要がある⁴。

地域資源の保全・利用・継承は誰が担うのであろうか。いわゆる伝統社会においては、入会地に見られるように、地域に住む人々によって構成される地域社会が重要な役割を担ってきたとも考えられる。近代社会においては、これらの地域社会にかわり、公的セクターが開発の主要なアクターとなった。さらに、公共事業の名の下に資源が消耗する形で利用され、また資本主義の発達によって地域外の権力が地域資源から利益を取り出してきた。この管理する力をもう一度地域が取り戻すためには、地域資源に関わる様々なステークホルダーの中で、地域に根差したアクターの質的・量的増加、すなわち人口の増加が強く望まれる。

本論では、この地域に根差したアクターの質的・量的増加の手段として、本籍人口の確保と公務員および公的セクターにおける雇用の倍増を提案していく。

2. 本籍人口の確保

日本の戸籍には本籍地という独特の制度がある。出生地でも居住地でもない場所が、生活の様々な場面で重要な情報として取り扱われるわけである。

1 長崎ウエスレヤン短期大学地域総合研究所研究員、久留米大学助教授

2 西川芳昭 1998, 離島の開発と保全を目指すコミュニティ再建の試みー科学研究とエコツーリズムを越えたスコットランド・ラム島自然保護区のヴィジョンー, ながさき自治研, No.37 62-69

3 西川芳昭 1999, エコツーリズムと離島の地域文化開発ー文化経済学の視点からー, ながさき経済, NO.118 1-6

4 駄田井正 1999, 九州独立も夢ではないーポスト近代の国づくりー, 同文館の前書き参照

筆者は、離島などの調査を通じて、地域を離れて生活をしている人の多くが、様々な理由で、本籍地を自らの生まれ育った土地に残していることに気づいた。一部には自分自身の生まれ故郷ではなく、自分の親の出身地に本籍を置いている例もある。

一般に、過疎地における地域の活性化が議論されるときには、定住人口だけでは十分な経済社会活動が行われないことから、交流人口までを含めることが最近の潮流である。農山漁村と都市部の住民が定期的に交流して、特定の地域の活性化を行うプロジェクトが全国的に展開されている。また、小中学校のレベルでの学校間交流や、山村留学などで交流を促進している例も多い。さらには、棚田オーナー制度などでは、都市部の人が実際に地域の資源管理に参加する一方、地域からはその産品を都市部のオーナーに届けることによって、交流を経済社会の活性化につなげている⁵。

本籍人口を確保するという考え方は、このような都市農村交流のすそ野として、もっともその地域に近い人々をステークホルダーとしてきっちりと位置づけようという試みである。本籍をある地域に置いているということは、その理由が積極的なものであれ、消極的なものであれ、その地域に何らかの親近感を抱いている間接的証拠と考えられる。交流を行う場合にも、その対象として、このような集団を相手にすることは、単に同じ名前の自治体同士が交流したり、産直を通じた不特定多数との交流を企画するよりはるかに説得性と継続性を持つと考えられる。実際に、例えば長崎県小値賀町では、地域を出ていった人に公民館報を送るなどして、地域との絆を大切にしている。このような人々の大半は、本籍を小値賀に残していると考えられ、実際小値賀に本籍を持っている人の数は実際の人口を大きく上回っている⁶。

る⁶。

本籍をその市町村に置いているだけでは直接自治体の税収等につながらず、社会経済の効果も目に見えないことから、一般的に本籍人口は統計等に現れてこない。しかし、もし市町村勢要覧などに本籍人口を明記すれば、その地域に何らかのこだわりを持つ人々がいかに多いかがそれを見る人々の目に明らかになり、地域内外に住む人にとっての地域の資源認識へとつながることが期待される。

本籍人口の活用のしかたとして、もう一つ考えられるのが、都市農村の連携である。都市農村交流は、四全総以来農村地域開発の切り札のように扱われているが、実際に人や物が動く交流だけではなく、都市と農村の機能が異なることを認識した上で、その連携が行われることによる国土の利用が持続可能な社会を創りあげる⁷。情報が自由に行き来する現代においては、その情報の担い手として、地域にこだわりを持つ本籍人口が活用されることがこれまで以上に期待されよう。

もっとも、この提案が実効あるものになるためには、本籍をその地域に残している、または置いている人々にその理由を確認するような調査を行い、本籍人口の質的特徴を分析する必要がある。将来故郷に戻ることを予定しているまたは希望している地域外居住者には、Uターンに必要な情報を定期的に流すなどの積極的な助力が必要であろう。また、全国型の転勤や海外赴任を伴う勤務形態が多く存在しており、グローバル化に伴い、直接的に故郷を持たない人口が今後とも増えることが予想される。このような人たちに、本籍を特定の地域に置くことによる故郷創りを提供していくことも、交流人口の拡大と並行して、定住人口施策を補完する重要な手法と位置づけられる。海外赴任者は、休暇一時帰国などで滞在する場所がなかったり、費用が高くつくことなどから、帰国を

5 森泰一郎、佐藤快信、西川芳昭、農文協文化部、1999、西海に浮かぶアルカディア、農山漁村文化協会 49-50

6 小値賀町役場からの聞き取りによると、約12,000人が本籍を小値賀町に置いており、これは昭和30年代の定住人口に匹敵する。議論を正確にするためには、今後、他の市町村も含め正確な数字を把握したい。

7 保母武彦、1998、都市農村連携と内発的発展、宮本憲一、遠藤宏一編、地域経営と内発的発展、農山漁村文化協会 第4章3節参照

8 筆者による国際協力事業団派遣専門家のインタビューから

ためらう人も多い⁹。過疎地において、福祉・医療施設と連携して、このような人たちに積極的なサービスを提供していくことも活性化策として考えられよう。積極的なこだわりを持つ集団を地域資源保全・利用・継承のステークホルダーとして、きっちりと取り込むとともに、消極的なこだわりを持つ人口を積極的なこだわりを持つ集合へと変化させるプログラムを地域活性化事業の中で実施していくことが期待される。

3. 公務員及び公的セクター職員倍増計画

一般に、半農半漁や農林業の兼業が行われている地域は、多就業社会と理解される。すなわち、一人の人間または一つの家族が、多様な活動を通じて生産活動及び社会活動を行い、収入を得るなり、消費物資を入手している社会である。また、自給的色彩の強い生業が存続しているために、工業製品が都市部よりも割高であることを差し引いても、消費のための現金支出を必ずしも多く必要としない。生産者としての機能を完全に失い、純粹な消費者になってしまった都市部住民と、農山漁村の住民との決定的な違いがここにある。

一方、九州の農山漁村に対しては多くのUターン、Iターン希望者が存在する。このような人たちにUターン、Iターンを躊躇させる最大の理由として、定収を得られる雇用機会がないことが挙げられる。一般に過疎地域で安定的な雇用機会を提供できるのは、公務員や農協、福祉施設などの公的機関であるから、このような機関が、例えば給与を半額にして、雇用を倍増させれば、確実に

UターンやIターンの受け皿を作っていくことができるわけである。

周辺化された地域の人々のリアリティーを把握するには、雇用という概念よりも、生活全体を総合的に捉えたくらし(Livelihood)という概念を用いることが望ましいと考えられる⁹。さらに、中山間地においては、現金収入を伴う、フォーマルな雇用だけではなく、現物収入を伴う就業や、労働互酬や非公式の世帯内労働までを含めた「多就業」という視点での開発の必要性が指摘されている¹⁰。筆者は、基本的にこの考えに賛成する一方で、それだからこそ、わが国のような先進社会においては、周辺化された地域におけるフォーマルな雇用の価値を、多就業の一要素として認めていきたい。インフォーマルな多就業社会とフォーマルな雇用システムの併存が望ましいと考えるからである。

筆者自身のフィールドワークから、若干の事例研究を行ってみたい。まず、おなじみの小値賀からの例を挙げてみよう。小値賀の属島である、大島は構造改善事業や下水整備が進み、長崎の離島の中では、生産基盤・生活基盤が整った島である。この島に、福岡からUターンして農業後継者となったある青年は、イカ釣りの恋しさから福岡でのサラリーマン生活に終止符を打ち、現在ハウス栽培の農業を主たる収入にしつつ、漁船に乗ってイカ釣りをしながら暮らしている。しかしながら、構造改善事業の負担金返済等のために冬場は本土へ酒造りの出稼ぎに出かけているのが現状である。一定の現金収入が島内で得られれば、出稼ぎをや

9 ミュルダールは、途上国の人々のリアリティーを、資源・機会利用のために家族の構成員おのおのが行う複合的な活動を伴う多様な暮らしのリアリティーであると説明した。ロバート・チェンバース, 2000, 参加型開発と国際協力 129-130,

地域においては、市場で取引されない、土地利用の権利と公共サービスを住民が受けることに対して、リーダーに対して労働力や農産品が支払われた。マイケル・トドロ, 1997, トドロの開発経済学, 国際協力出版会 第9章も参照

10 中川雄二, 1997, 中山間地域における多就業型農家の継承と展開, 小野誠志 編著, 中山間地域農村の展開, 筑波書房 第4章参照

11 小値賀の場合には、杜氏を中心とした酒造りへの出稼ぎは、地域の伝統文化であり、地域資源の一部とも考えられる。従って、地域資源の保全・利用・継承の総合的なマネジメントの観点からは、出稼ぎを止めることが必ずしも得策とは言えない。西川芳昭, 2001, 長崎県小値賀における住民による農村空間の多面的利用, 久留米大学産業経済研究 41巻4号

めて島に定住できる可能性があるものと考えられる¹²。

沖縄の座間味はホエールウォッチングによるエコツーリズムを通じた地域おこしで知られている離島である。この島には東京や関西の都市圏から若い女性がIターンで入ってきている。最初はリピーターの観光客であったのが、島の住民の人情と沖縄の自然の魅力に取りつかれて住み着くようになる。座間味では夏の間は、マリンスポーツを中心に一般のリゾートを目指して来島する観光客が多く、民宿やホテル、ダイビングクラブでの臨時雇用が多くあり、Iターン志望者も就業には困らない。しかし、冬場はホエールウォッチングは行われているものの、夏場と比較して入り込み客も少なく、雇用機会も充分ではない。彼女たちが見つけたのは、役場や関連機関の長期アルバイトである。生活費が非常に安い地域であるため、アルバイト収入でも生活をしていくことは出来るわけである¹³。若い人が通年島にいることは島の活性化に重要な役割を果たしている。さらに、このように長期滞在する女性が、島の男性と結婚して、完全に島の住民としてIターンに成功している例もある。これが一つの要因となって、座間味においては、人口ピラミッドが20台後半と0～4歳の二つのピークを持っている¹⁴。これは定住人口の増加に結び付いた例であろう。

以上は国内の事例である。しかし、筆者に公務員倍増計画を思い付かせたそもその始まりは10年以上前に訪れたタイの田舎である¹⁵。タイが急速な経済成長を成し遂げ、近代化を行っている理由として、多くの原因が議論されている。その中で、本論と関係する事項として、地方政府が比較的機能していることが挙げられる。実際、タイを訪れると、田舎の町や村にも政府の出先が整っており、公務員が地域サービスを提供していること

がわかる。しかしながら、彼らの給与は、同年代・同学歴の民間企業勤務者と比べて著しく低いのが実状であった。では、彼らはなぜ公務員をしているのだろうか？まず、第1はステータスの高さである。これは日本の田舎でも同様であろう。第2の理由が日本と異なる。それは、勤務時間が短いために、午後的大半と夜、週末は自由に使えるわけである。彼らは、この時間にアルバイトに精を出し、副収入を得ている。直接関わった獣医たちは、アルバイトの収入の方が公務員としての給料をはるかに上回っていた。

公務員が副業を持つことを禁止するのではなく、むしろ奨励すれば、ステータスのある職業に就きつつ、時間や能力を自由に使いたい人が過疎地の公的セクターに流入することが期待される。実際に給与を半額にして、週休4日での雇用や、年に6ヶ月の雇用を行えば、税収の限られた現状でも公務セクターの雇用を倍増することが可能である。

さらに、文部省が地域の人材を教育に利用する方向を打ち出したり、外国人教師を契約ベースで雇用している現在、限られた予算で地域の人材を多数教育セクターに雇用することも可能になると考えられる。スコットランドの人口約60名のフェア島では、専任の教員が限られているため、フランス語やコンピューターは教員資格を持つ地域住民がパートタイムの教師として雇用されている¹⁶。地域の教育力を公的教育の中に取り入れた例として日本の過疎地でも検討の余地はあろう。逆の事例では、専任の教師が、地域の住民との結婚などによって地域に残る場合に、パートタイムでの就業継続の可能性を提供できれば、地域の資源の活性化と個人の人生の豊かさの確保を両立させることが出来る。

さらに、農協や福祉施設でも、マーケティングや介護等を専門的に学んだ人をパートタイムで多

12 1999年2月座間味村役場聞き取りによる。

13 平成9年度座間味村勢要覧

14 1992年から93年にかけて国際協力事業団家畜衛生研究所プロジェクトでタイの地方を調査し、獣医師を中心とした公務員にインタビューした内容に基づく。

15 西川芳昭 1999 「地域の内発的発展に対する民間非営利組織の役割 ―スコットランドナショナルトラストの離島管理手法から―」 開発学研究 第9巻2号

数雇用することによって、組織の強化と活性化を図りつつ、過疎化の阻止に役立つことが出来る。現在は、都会の大企業で働いている労働者でも、賃金の確保はもとより、雇用そのものが安全なものではない。価値観が多様化している中で、過疎地において、多様な就業機会を、比較的安定した雇用機会と並行して設けることは、過疎地の活性化にとってだけでなく、不況の続く日本全体の社会の安定に対しても大きな意味を持つと考えられる¹⁶。

4. 提案の実現にむけて

冒頭でも述べたように、本論で述べてきたこと

は、筆者がフィールドワークの経験から感じてきたことを言葉に纏めたものである。実際に提言が実行可能なものになるためには、質的に集めてきた情報を量的に検証したうえで、具体的な計画を立案する必要がある。

特に、過疎地の市町村に本籍を置いている相当数の人口に対して、どのような理由で本籍をその地域に置いているのかを尋ね、その集団のこだわりの中身を明らかにするとともに、過疎地にUターンまたはIターンをする場合にどの程度の現金収入を必要とするかについて詳細な調査をする必要がある。具体的な検証の方法について今後検討していきたい。

16 大分県由布院の観光協会事務局長の公募に大企業の社員や都市部の公務員が応募したことは大きな話題となった。